



Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA

EXPEDIENTE: 11001-33-35-010-2020-00137-00
ACCIONANTE: ANA CECILIA ZULETA POLANCO
ACCIONADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
CLASE: ACCIÓN DE TUTELA

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCION

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, **ANA CECILIA ZULETA POLANCO** con cédula de ciudadanía **1.018.442.875**, solicita la protección para sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, al trabajo, a la dignidad humana y al mínimo vital, que en su opinión han sido vulnerados por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**.

1.1. PRETENSIONES

Tiene por objeto la presente acción que en protección a los derechos fundamentales incoados se ordene a la entidad accionada emitir un pronunciamiento de fondo a su petición, en el sentido de revocar y/o reponer el Auto de fecha 27 de febrero de 2020 a través del cual se decidió archivar el trámite de convalidación de título para que en su defecto se evalúe y confirme que cumple con los requisitos establecidos para la convalidación de título.

1.2. HECHOS

Indica la accionante haber elevado una petición el 27 de octubre de 2019 ante el Ministerio de Educación Nacional solicitando convalidación de título de “Maestría en Administración de Salud” otorgado por la Universidad de Zulia – Venezuela; que mediante comunicación No. 2020-EE-044723 del 28 de febrero de 2020 fue notificada del Auto de fecha 27 del mismo mes y año en cita, donde resolvieron su solicitud de forma negativa; que al no estar de acuerdo con la decisión anterior, el 13 de marzo último interpuso un recurso de reposición y en subsidio de apelación con el radicado número 2020-ER-076928, siendo resuelto a través del Oficio No. 2020-EE-110975 del 3 de junio del presente año, informándole que su trámite será desarchivado a fin de garantizar el debido proceso administrativo.

Que con base en lo anterior, a pesar de que ya han transcurrido más de los 2 meses que



establece la legislación y jurisprudencia colombiana en lo contencioso administrativo para resolver este tipo de recursos, la entidad accionada no se ha pronunciado al respecto.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Sustenta sus pretensiones en los artículos 13, 23 y 29 de la Constitución Política; en el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, éste último modificado por la Ley 1755 de 2015; y en las sentencias T-938 de 2012, T-286 de 2018 de 2011 y T-430 de 2014, proferidas por la Corte Constitucional; indicando que en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que “el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido; que la respuesta debe ser contestada en oportunidad, de fondo, de forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, y que la figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver en debida forma la solicitud, pues su objeto es distinto, es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho fundamental de petición”.

2. TRÁMITE

*Admitida la demanda por auto de **13 de julio de 2020**, se ordenó notificar al Representante Legal de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, habiéndose surtido tal diligencia el mismo día.*

3. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica, la entidad accionada dio contestación a la presente acción constitucional, hace un breve resumen del procedimiento para llevar a cabo la convalidación de títulos en el extranjero que se encuentra establecido en la Resolución 010687 del 9 de octubre de 2019; indicando que se realiza a través de la página web del Ministerio de Educación por medio de la plataforma CONVALIDA, y que sus términos inician desde el momento en que se acredita el pago de la tarifa fijada para el trámite. Así mismo, trae a colación varios pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en relación con la mora en el tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas ante las autoridades públicas, y sostiene que bajo el criterio de razonabilidad del plazo y dada la complejidad del estudio de convalidación, se puede decir que el retardo es justificado, teniendo en cuenta los fenómenos de migración e internacionalización de la oferta educativa, lo cual en la actualidad constituye un hecho insuperable.

Acto seguido, indica que la solicitud de convalidación de la aquí accionante fue trasladada para la completitud de documentos el día 6 de junio de 2020, petición que fue actada por la



misma el día 15 del mismo mes y año, y que en razón a que los aludidos documentos fueron aportados en debida forma se decidió continuar con el trámite requerido, por lo cual, fue remitido a la Sala de Administración para la sesión programada el próximo 29 de julio del año en curso, de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, con el fin de obtener concepto técnico – académico como elemento esencial para otorgar la convalidación.

Con base en lo anterior, solicita se nieguen las pretensiones de la presente acción constitucional, toda vez que considera no haber vulnerado derecho fundamental alguno de la parte actora.

II. CONSIDERACIONES

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCION DE TUTELA

*Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados; caracterizándola dos elementos esenciales: a) **La subsidiaridad** por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, y, b) **La inmediatez**, puesto que a través de un procedimiento preferente y sumario debe propender por la guarda de la efectividad concreta y actual del derecho violado y amenazado.*

Sobre la procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹ ha señalado dos aspectos distintos.

*En primer lugar, que **como mecanismo principal** de amparo de los derechos fundamentales procede cuando no exista otro medio judicial de defensa; o cuando existiendo, éste no resulta idóneo en el caso concreto.*

*En segundo lugar, que cuando exista un medio judicial ordinario idóneo, la tutela procede **como mecanismo transitorio**, siempre y cuando se demuestre que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Igualmente señaló que el perjuicio se caracteriza: **(i)** por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; **(ii)** por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; **(iii)** porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y **(iv)** porque la acción de tutela sea impostergable a*

¹ www.corteconstitucional/relatoria. Sentencia T 410 de 2009.



fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Adicionalmente, sostuvo que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, siendo suficiente que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda de tutela, puesto que si la accionante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

*Existiendo otros medios de defensa su procedencia queda sujeta al cumplimiento del **requisito de subsidiariedad**, por lo tanto el Juez debe analizar la existencia de un perjuicio irremediable, o si los recursos disponibles no son idóneos o eficaces teniendo en cuenta la situación del accionante en cada caso concreto.*

*De otra parte, en relación con el **requisito de inmediatez**, la acción debe ser interpuesta de manera oportuna en relación con los actos que generan la presunta vulneración.*

Así entonces, para que proceda la tutela se requiere que se amenace un derecho fundamental y no exista otro medio de defensa judicial, a menos que este no resulte idóneo o que siendo idóneo se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. EL CASO CONCRETO

Afirma la accionante que el 27 de octubre de 2019 solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional convalidación de título de “Maestría en Administración de Salud” otorgado por la Universidad de Zulia – Venezuela; que dicho requerimiento fue atendido en forma negativa por medio del Auto de fecha 27 de febrero de 2020, y que al no estar de acuerdo con esa decisión interpuso un recurso de reposición y en subsidio de apelación, siendo resuelto a través del Oficio No. 2020-EE-110975 del 3 de junio del presente año, sin embargo, que a la fecha no ha obtenido solución alguna respecto al trámite de convalidación.

Por otra parte, la entidad demandada afirma que debido a la complejidad del trámite de convalidación y a los fenómenos de la migración e internacionalización de la educación, se han incrementado las solicitudes sobre dicho tema y que, por ende, es justificable el retardo en su respuesta.

Planteado así el caso, a continuación se analizará si es procedente la acción de tutela para proteger los derechos deprecados por la parte accionante por no habersele resuelto un recurso interpuesto contra un acto administrativo; de ser procedente, establecer si la Nación – Ministerio de Educación, con su actuación ha vulnerado algún derecho, y de ser así, determinar en qué sentido debe impartirse la orden a efectos de garantizar su protección.



Así entonces, teniendo en cuenta una vez revisado el Sistema de Información de Procesos Judiciales Siglo XXI, se advierte que la aquí accionante presentó una acción de tutela en contra del Ministerio de Educación Nacional de la cual conoció el Juzgado 42 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá bajo radicado No. 110013337042-2020-00092; se hace indispensable analizar si en el presente caso se está frente a una cosa juzgada y/o conducta temeraria.

Con base en lo anterior, a través de auto del 13 de julio de 2020, se procedió a requerir a dicho Despacho, con el fin de que allegara allegue el respectivo escrito de tutela junto con la sentencia y demás actuaciones que se hayan surtido con ocasión de la misma, documental que fue aportada el 14 del mismo mes y año en curso. En tal sentido se procederá a hacer el estudio correspondiente.

Al respecto, la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos², ha sostenido que cuando una misma persona instaura diferentes acciones de tutela en las que convergen identidad de partes, hechos y pretensiones, se está frente a una conducta temeraria, pero, también es necesario establecer si sobre el mismo asunto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, puesto que cuando ello ocurre, las tutelas subsiguientes son improcedentes. Así mismo, ha fijado los parámetros a efectos de demostrar la configuración de la temeridad, dentro del curso de la acción de tutela para lo cual indica que es indispensable acreditar:

“(i) La **identidad de partes**, es decir, que ambas acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condición de persona natural, ya sea obrando a nombre propio o a través de apoderado judicial, o por la misma persona jurídica a través de cualquiera de sus representantes legales.

(ii) La **identidad de causa petendi**, o lo que es lo mismo, que el ejercicio simultáneo de la acción se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa.

(iii) La **identidad de objeto**, esto es, que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental.

(iv) Por último, y como se dijo anteriormente, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) primeros elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación a través del desarrollo de un incidente dentro del mismo proceso tutelar, de excluir la existencia de un argumento válido que permita convalidar la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción.

Esta ha sido la posición reiterada y uniforme de esta Corporación, a partir de la interpretación del tenor literal de la parte inicial del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: “Cuando sin motivo expresamente justificado[32] la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”.

Ahora bien, vista la documental ya mencionada en párrafos anteriores, se advierte que corresponde a una acción de tutela que cursó en el referido Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, siendo accionante **ANA CECILIA ZULETA POLANCO** con cédula de ciudadanía **1.018.442.875**, y accionado la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

² Entre otros, ver Sentencia T-001 de 2016. www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016.



En esa oportunidad, se invocaron como vulnerados los derechos de petición, debido proceso, trabajo, y mínimo vital, y las pretensiones estaban encaminadas a que se ordenara a la entidad accionada a emitir una respuesta de fondo a su solicitud elevada y que dicha respuesta debería concluir otorgándole la convalidación de título requerida.

Desatando el problema jurídico planteado en ese entonces, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá mediante sentencia de 16 de junio de 2020, resolvió tutelar el derecho fundamental de petición de Ana Cecilia Zuleta Polanco y, en consecuencia, ordenó al Ministerio de Educación Nacional que dentro del término perentorio de 48 horas resolviera el recurso de reposición interpuesto contra el auto de archivo del 27 de febrero de 2020 dentro de la actuación administrativa originada de una convalidación de título profesional en “Magister en Administración en Salud” solicitada por la accionante.

Acorde con lo anterior y volviendo a la demanda planteada en esta oportunidad, se tiene que:

*En primer lugar; **hay identidad de partes** puesto que en ambas demandas la accionante es **ANA CECILIA ZULETA POLANCO** con cédula de ciudadanía **1.018.442.875**, y la accionada es la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.*

*En segundo lugar, en relación con **la causa o los hechos en que se fundan las pretensiones**, ambas demandas están apoyadas en los mismos, puesto que corresponden al presunto silencio por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** a través de sus respectivas dependencias, frente a una solicitud de convalidación de título elevada en su momento por la parte actora.*

*En tercer lugar, **ambas demandas tienen el mismo objeto**, puesto que las pretensiones están encaminadas a que se amparen los derechos fundamentales de petición, debido proceso, y trabajo de la demandante, y que se ordene a la entidad demandada a través de sus dependencias, dar respuesta de fondo a su solicitud elevada y que dicha respuesta debería concluir otorgándole la convalidación de título requerida.*

*Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que de acuerdo con lo señalado por el Secretario del aludido Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, la sentencia de la referencia proferida el 16 de junio de 2020 en su momento no fue impugnada y, actualmente, la misma se encuentra en la Corte Constitucional para su correspondiente revisión; es palpable entonces que, se está frente a una segunda acción de tutela por hechos y pretensiones ya estudiados y resueltos por la jurisdicción constitucional entre las mismas partes, por lo tanto opera el fenómeno de la **cosa juzgada***



constitucional formal y material, tal y como lo ha establecido la Corporación en comentario.

En estas condiciones, se rechazará por improcedente la acción de tutela instaurada por **ANA CECILIA ZULETA POLANCO** con cédula de ciudadanía **1.018.442.875** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, pues este Juzgado carece de competencia funcional para conocer y decidir de la reclamación sustentada en hechos y pretensiones que ya fueron objeto de decisión en anterior acción de tutela.

Respecto de la imposición de las sanciones a que hubiere lugar contra el accionante, en razón de la temeridad, se ha de analizar la razón de su actuación, para lo cual se tendrán en cuenta los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha desarrollado frente al tema, indicando que es necesario, distinguir aquellos eventos en los que pese a que se configura la temeridad, no es preciso imponer sanción, en tanto “el ejercicio de las acciones de tutela se funda (i) en la ignorancia del accionante; (ii) en el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o (iii) por el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho. En estos casos, si bien lo procedente es la declaratoria de “improcedencia” de las acciones de tutela indebidamente interpuestas, la actuación no se considera “temeraria” y, por lo mismo, no conduce a la imposición de sanción alguna en contra del demandante.

En el caso concreto, a pesar que **ANA CECILIA ZULETA POLANCO**, ha presentado en esta oportunidad una acción de tutela, con fundamento en los mismos hechos, pretensiones y objeto en que ha fundado acción de tutela anterior, en consideración a su situación personal y que no se trata de un profesional del derecho, su conducta no puede vislumbrarse como de mala fe, razón por la cual el Despacho considera que no hay lugar a imponerle una sanción pecuniaria, sin embargo se le advertirá que en lo sucesivo se abstenga de presentar acciones de tutela con los mismos fundamentos que ya han sido debatidos.

Por otra parte, como ya fue mencionado en párrafos anteriores, es importante señalar que en la referida sentencia de tutela de 16 de junio de 2020 proferida por el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, se resolvió tutelar el derecho fundamental de petición de la demandante y se ordenó a la entidad accionada resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto de archivo del 27 de febrero de 2020 por la accionante, y dicha decisión no fue impugnada en su momento; en ese orden de ideas, si la actora consideraba que no se había resuelto en debida forma el recurso de apelación; es decir, que no se había dado cumplimiento de forma integral a la sentencia de la referencia, su actuar tenía que haberse enfocado en solicitar al aludido Despacho apertura de incidente por desacato para darle continuidad a dicho trámite, y no en interponer otra acción de tutela con los mismos hechos y pretensiones ya estudiados anteriormente.



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: **RECHAZAR** por **IMPROCEDENTE** la acción de tutela instaurada por **ANA CECILIA ZULETA POLANCO** con cédula de ciudadanía **1.018.844.872**, vulnerada por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**; por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y material; conforme con lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Advertir al accionante que en lo sucesivo se abstenga de presentar acciones de tutela con fundamento en los hechos que ya han sido debatidos.

TERCERO: **NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si este fallo no fuere impugnado, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO

Juez (E)

Joff